

*Barrenengoa Amanda Carolina*

Centro de investigaciones Socio históricas del Instituto de investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (CONICET- UNLP).

[abarrenengoa@gmail.com](mailto:abarrenengoa@gmail.com)

**“Geopolítica de la integración sudamericana: la estrategia del COSIPLAN en la UNASUR.”**

*Resumen*

Los inicios del siglo XXI traen aparejadas transformaciones en el orden internacional y reposicionamientos en varios sentidos; tanto por la pérdida de hegemonía de EE.UU., como por el impulso de nuevos bloques emergentes. Además de los cambios observables a nivel general, el modo de conceptualizar y analizar estos fenómenos se redefine y actualiza a la luz de estas realidades, articulando interrogantes de gran relevancia para la investigación en el campo de las Ciencias Sociales. En el marco de estas dinámicas geopolíticas, el fenómeno de la regionalización le confiere a Latinoamérica una impronta particular, en tanto asistimos a un período de configuraciones y acciones estatales en dirección a la generación de plataformas de integración que se traducen en diferentes experimentos de articulación bajo novedosas agendas. La UNASUR surge al calor del rediseño del mapa regional en tanto propuesta de unión sudamericana de Estados en la búsqueda de mínimos denominadores comunes en un complejo y heterogéneo entramado de actores, instituciones y fuerzas sociales. En este trabajo se analizan algunas claves del regionalismo estratégico desde la indagación en el área sudamericana a partir de las estrategias impulsadas por el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), en el período 2007- 2011.<sup>1</sup>

---

1 En este trabajo se plantea un acercamiento al planteo preliminar del problema de investigación construido en base al plan de tesis doctoral del Doctorado en Ciencias Sociales de la FAHCE- UNLP. Para abordar los diferentes aspectos de esta investigación, partimos de una estrategia metodológica cualitativa que se valdrá también de datos cuantitativos, a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias. Se utilizan documentos formales, declaraciones y Planes de trabajo de la UNASUR, el COSIPLAN e IIRSA, así como boletines empresariales, informes de organismos como la Cepal, el BID, la CAF, el BNDES y FONPLATA, programas, documentos de trabajo y artículos periodísticos y se analiza bibliografía y producciones académicas.

## **Los debates en torno a la integración regional en Latinoamérica: entre las relaciones internacionales y la geopolítica.**

Los estudios acerca de los procesos de integración latinoamericana y caribeña en la historia reciente son variados y se caracterizan por la multiplicidad de disciplinas y áreas de investigación que los abordan. En el siglo XX los pronósticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) van a marcar un nuevo período en el cual la integración es pensada desde el desarrollo económico e industrial, y el intercambio comercial (Cepal, 1998). Aquí emergen con fuerza las teorías de la dependencia, dando paso a enfoques más económicos, que vinculaban los cambios en el orden capitalista mundial con las especificidades que debía asumir la región (Cardoso y Faletto, 1969; Beigel, 2006). A la par surgirían otros ensayos integracionistas como el Mercado Común Centroamericano (MCC), y el Pacto Andino en 1969 (Sanahuja, 2012), junto con trabajos que iban a problematizar la situación de dependencia estructural que afectaba la región, entre los cuales podemos mencionar a Marini, Furtado, Dos Santos, Quijano, etc. (Beigel, 2006). Estas recetas dieron fruto en 1960 a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), reemplazada 20 años después por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), en un nuevo contexto internacional. Las claves para pensar la integración iban a estar guiadas por las discusiones sobre los modos en que el “desarrollo capitalista” iba a darse en América Latina; con lo cual los problemas y las preguntas tanto políticas como epistemológicas en torno a la integración iban a verse transformadas y reactualizadas a la luz de un sistema global que se iba forjando con novedosas características.

Iniciado el siglo XXI existen variados trabajos que encuentran en la reconfiguración del mapa de la integración regional cierto espíritu de época que fundamenta el surgimiento de la UNASUR y otros organismos, muchos de los cuales observan en el rechazo al ALCA un punto de inflexión para el rediseño de América Latina (Kan, 2015; Kan y Pascual, 2013; Morgenfeld, 2011; Katz, 2006). Algunos de los elementos que se mencionan son la pérdida de peso del poder estadounidense, la crisis financiera global, el impulso a nuevos bloques regionales, la fractura de la hegemonía neoliberal y la reestructuración de los Estados latinoamericanos (Katz, 2006; Bernal Meza, 2008; Kan, 2009; Colombo y Roark, 2012; Kan, 2013; Comini y Frenkel, 2014; Brukmann, 2015; García Aponte, 2014). Existen también perspectivas más enfocadas en la geopolítica, que estudian las transformaciones del capitalismo hacia finales de siglo XX e inicios del XXI (Amin, 2001; Wallerstein, 2005; Formento y Dierckxsens 2016; Formento y Merino 2011) y permiten pensar la integración en relación a dinámicas propias de un orden internacional transnacionalizado y en crisis. Estos van a hacer alusión a los avances modernizadores de las sociedades bajo la hegemonía

capitalista neoliberal, lo que indica que la perspectiva en clave de división internacional entre centro- periferia o países industrializados y no industrializados, encontró sus limitaciones ante la imperante escena global (Beigel, 2006).

El proceso de globalización, liberalización y desregulación del gran capital va a impactar en las dinámicas integracionistas, traducándose en alianzas comerciales y políticas favorables al flujo de capitales y la evitación de barreras arancelarias en el intercambio entre países; algo que podemos observar en el surgimiento del MERCOSUR (Ferrer, 2007; Ferrer, 2008; Tratado de Asunción, 1991; Acta de Buenos Aires 1990). Esto coincide con el período que va a ser caracterizado como “regionalismo abierto”, en el que la integración es construida bajo los márgenes del neoliberalismo (Musacchio, 2003; Morgenfeld, 2011). Al mismo tiempo, implicaron la proliferación de proyectos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), y el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y Republica Dominicana (CAFTA-RD), o el ALCA, rechazado en el año 2005 en la ciudad de Mar del Plata. En el terreno militar podemos mencionar el Plan Colombia y los megaproyectos de infraestructura como el Plan Puebla-Panamá y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), impulsada en el año 2000 (Ceceña; Aguilar, y Motto, 2007). Ligados a este período existen trabajos recientes que analizan el surgimiento de la IIRSA, cuya cartera de proyectos fue financiada principalmente por las Instituciones Financieras Regionales (IFR) como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

Diferenciándose de la perspectiva comercialista con la que se concibieron bloques como el MERCOSUR, emergen junto con la UNASUR el ALBA-TCP (Alianza Bolivariana para Nuestra América- Tratado Comercial de los Pueblos) y la CELAC (Cumbre de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (Bernal Meza, 2013). Cada una con especificidades, alianzas, y objetivos distintos, pero en consonancia con el período de regionalismo que Maribel García Aponte llamará “Nuevo Regionalismo Estratégico” (García Aponte, 2014) en un nuevo capítulo de la geopolítica de la integración latinoamericana marcado por las posibilidades de establecimiento de matrices soberanas desde instrumentos de integración y ejes estratégicos. Otro conjunto de autores denominarán a esta etapa “regionalismo post liberal” o “regionalismo post- hegemónico” (Sanahuja, 2009; Morgenfeld, 2011; Colombo y Roark, 2012; Riggirozzi y Tussie, 2012; Bernal Meza, 2013; Da Motta y Ríos, 2007; Rodríguez y Bywaters, 2009; Sanahuja, 2010), radicando las diferencias en función de los elementos que elijen destacar como parte central en estos procesos. Independientemente del concepto que caracterice el período, dichas iniciativas se dieron también en oposición a la histórica presencia norteamericana en la región y ante la necesidad de confluir en un escenario que encontrara a los Estados latinoamericanos, caribeños y suramericanos unidos en base a lineamientos comunes bien claros. Sin embargo, hay algunas investigaciones más recientes que

ponen en discusión la idea del fin de la hegemonía norteamericana en nuestra región, y plantean la actual renovación de la estrategia norteamericana desde el impulso a la Alianza del Pacífico, y el desaliento a los instrumentos pensados para la mayor autonomía regional como la UNASUR. Esta postura se funda en la consideración de que el continente americano sigue siendo estratégico para EE.UU. en relación con sus pretensiones a escala internacional (Morgenfeld, 2015; Suárez Salazar, 2014).

Para el estudio de la UNASUR y sus antecedentes, distintos aportes (Serbin, 2010; Sanahuja, 2012; Rapoport, 2010; Yaffar De La Barra 2012; Bernal Meza, 2013; Briceño Ruiz, 2014; Botto, Tussie, Guiñazú; Giacalone, 2006; Bernal Meza y Aldo Ferrer, 2008; Comini y Frenkel, 2014) contribuyen en una lectura de los arribos de Néstor Kirchner y Lula Da Silva a las presidencias de Argentina y Brasil respectivamente como indicadores de los cambios que atravesaron las dinámicas de integración en los primeros años del siglo XXI<sup>2</sup>. Entre los diversos enfoques y perspectivas se encuentran varios análisis que combinan los estudios del campo de las Relaciones Internacionales, con perspectivas históricas, geopolíticas, estudios de la Sociología Política, la Sociología Económica, la Geografía, la Economía Política, la Ciencia Política y la Filosofía Política en algunos casos. Estos varían en torno a cómo son, desde un marco general, analizados estos procesos atravesados fuertemente por los Estados- Nación, presentándose en algunos casos ciertas limitaciones en el abordaje institucional que hacen de dichos procesos.

Un rasgo particular que se desprende de la idea de integración es la unidad Estatal, que confiere institucionalidad y legitimidad a estos procesos. La UNASUR es una plataforma suramericana surgida al calor de cumbres, reuniones e intentos de integración que encuentra en la región suramericana un espacio de unidad posible<sup>3</sup>. Sus órganos son el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, la Secretaría General, el Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores y el Consejo de Delegados y Delegadas. En aquellos trabajos más ligados a las perspectivas de las relaciones internacionales y el derecho, se observa como problema la vinculación entre la representación política y los intereses económicos (Seitz, 2014) y se tienden a invisibilizar aspectos de una Sociología de la dominación, el poder y el conflicto. En otro nivel de análisis encontramos trabajos empíricos y teóricos que dan cuenta del funcionamiento de la UNASUR como bloque así como sus alcances y propósitos generales, sus políticas concretas de algunos consejos sectoriales

---

2 Mencionamos a los presidentes argentino y brasileño puesto que en esta investigación se toman los casos de ambos Estados miembro de la UNASUR. No obstante, las referencias a las reestructuraciones en los Estados de la UNASUR se extienden al resto de los países; mencionando líderes como Hugo Chávez, Tabaré Vázquez y Rafael Correa.

3 Los Estados miembro que la integran son la República Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa de Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Surinam, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (Tratado Constitutivo, 2008).

estratégicos para la región (como el Consejo Sudamericano de Defensa y el Consejo de Economía y Finanzas), y algunos sucesos importantes que se dieron durante sus primeros años (Rapoport, 2008; Serbin, 2009; Serbin, 2010; Comini, 2010; Colombo y Roark, 2012; Sanahuja, 2012; Páez Pérez, 2012; Saguier, 2013). Algunos trabajos marcan distintas fases por las que UNASUR atravesó desde su conformación hasta los últimos años (Comini y Frenkel, 2012).

Desde una perspectiva histórica, el libro de Julián Kan (2015) resulta en un aporte fundamental para esta investigación en tanto se ocupa de estudiar a los empresarios argentinos frente al ALCA y al MERCOSUR, vinculando las relaciones de fuerza entre clases sociales con las políticas exteriores de los gobiernos y los intereses de las clases dominantes. Se pregunta por la relación entre clases dominantes, proyectos de integración regional en la Argentina reciente y gobiernos; lo cual nos acerca un enfoque con el cual dialogamos en este proyecto. Es por esto que en esta revisión inicial en la que partimos de los procesos integracionistas como problema de investigación que renueva sus categorías a lo largo de la historia, notamos cómo son conjugados en cada período los procesos sociales más generales, las características que van asumiendo las democracias latinoamericanas, sus Estados, sus economías y sociedades, y los diferentes esquemas de unidad que se van tejiendo, junto con la producción teórica y los debates que se corresponden con cada momento. Esto incluye numerosos análisis que parten de variables macro económicas y políticas a la hora de estudiar los procesos de integración, lo cual puede implicar ciertas limitaciones a la hora de pensar procesos más vinculados con territorialidades y actores específicos como el caso que nos interesa profundizar aquí, vinculado a los proyectos de COSIPLAN en Sudamérica.

Algunos de los estudios mencionados se enfocan en generalidades que no siempre incluyen la indagación en aquellas empresas, poblaciones, funcionarios, relaciones e intereses que son parte de estas grandes tramas de poder y estrategias por las que nos preguntamos. Considerando que la lógica neoliberal hegemónica impactó de manera particular en los territorios, afirmamos la relevancia de la pregunta por las pujas actuales en la nueva territorialidad del poder, y los cambios o continuidades que pueden observarse en el período de estudio. Para esto, pretendemos dar cuenta y analizar cómo fueron implementadas las estrategias de integración en el Eje Capricornio desde las políticas de Argentina y Brasil en el COSIPLAN, encuadrando a los respectivos Estados como constructos permeables en relación a lógicas que escapan a lo estrictamente político institucional.

### **Estados, actores e intereses.**

La UNASUR surge en un contexto internacional y regional que abrió posibilidades para la articulación de una estrategia que logró reunir a un heterogéneo grupo de países en un bloque

supranacional. A esto le siguió el impulso de agendas de integración que superaran lo estrictamente comercial y económico, y buscaran la integración física, tecnológica, cultural, educativa, ciudadana, en una nueva fase de regionalismo sudamericano (Barrenengoa, 2015). Las alianzas de gobierno en los Estados que promovieron este bloque lograron la confluencia de paradigmas estatales que coincidieron en la necesidad de la integración sudamericana, en un contexto favorable para el desarrollo endógeno de las economías "emergentes", y despegue -con limitaciones- de los procesos de industrialización y redistribución. Sin embargo, no todos los Estados que confluyeron lo hicieron bajo los mismos intereses, ni fueron los únicos actores presentes. Si bien los procesos de integración y los proyectos de infraestructura recorren las estructuras institucionales, también las exceden.

Así, la UNASUR es el resultado de una serie de cumbres y declaraciones impulsadas desde la iniciativa brasileña: la Declaración de Brasilia (2000), la Declaración de Guayaquil (2002) y posteriormente la Cumbre de Perú (2004) iban a concretar la idea de una Unión de Naciones Sur Americanas, que comenzó siendo una la Comunidad Suramericana de Naciones (CNS). Posteriormente, debido a la falta de precisión respecto a la composición principal en los cinco pilares de la organización (infraestructura, energética, política, seguridad y comercio) se llevaron a cabo las cumbres de Brasilia (2005), Cochabamba (2006) e Isla Margarita (2007) para continuar con el proceso. Finalmente, el tratado constitutivo lo firmaron 12 países en Brasilia, el 23 de mayo de 2008: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Aquí vemos que la UNASUR y el COSIPLAN son resultado de un conjunto de instancias donde las lógicas y los actores institucionales primaron. Lejos de ser lineal este proceso, cobra relevancia en la medida en la que ofrece un sinnúmero de clivajes por los cuales analizar estas configuraciones de poder. A su vez, la creación de los Consejos Sectoriales impulsó un modo de territorialidad anclada firmemente en los Estados, que requirió de instituciones estatales fuertes y consolidadas para dinamizar sus economías.

Consideramos entonces que en el estudio de la UNASUR como proyecto integracionista sudamericano se hallan presentes, además de los actores estatales, otro conjunto de actores e intereses que influyen en las definiciones de agendas en lo que atañe a los proyectos de infraestructura y planeamiento. La conflictiva relación entre las políticas de los gobiernos de Argentina y Brasil, las agendas del COSIPLAN y las clases dominantes permite acercarnos a las disputas por los recursos naturales en la región sudamericana. En este punto, es importante reconocer los diferentes modos de concebir analíticamente el territorio latinoamericano, invadido por múltiples lógicas y mecanismos de poder.

Los debates en torno a la relación entre la sociedad y el territorio, dan cuenta de éste como construcción poblada por variadas dimensiones y escalas desde las cuales comprenderlos en tanto creaciones sociales en permanente conflicto, en sus dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales e institucionales (Raffestin, 1993). En el territorio se cristalizan relaciones de poder y pujas entre fuerzas, conformando redes de relaciones sociales y un campo de complejidades internas (Lopez de Souza, 1995). La descentralización que promovió la globalización generó lógicas territoriales ancladas en vínculos globales entre ámbitos locales ubicados por encima de los límites nacionales, producto de la nueva realidad institucional y económica imperante a nivel mundial (Manzanal, 2007). Se concibe a los territorios producto de esta lógica como “territorios de la globalización”, en tanto estas políticas estructurales apuntaron a la maximización de los beneficios del capital transnacional en detrimento de las políticas estatales, convirtiendo al Estado en un actor subsidiario a los intereses del mismo. (Manzanal, 2007; Silveira, 2008). Los principios que rigen el orden mundial están pues, vinculados con el avance de la integración de los procesos productivos en una escala transnacional, es decir, con la organización tanto de las finanzas como de la producción en un nivel mayor, al calor de la reestructuración capitalista (Beiler y Morton, 2013).

### **Los proyectos de infraestructura en Sudamérica: COSIPLAN e IIRSA.**

Desde COSIPLAN se retomó la cartera de proyectos de IIRSA, y se presentaron 531 proyectos. El hecho de que IIRSA sea el antecedente más próximo, y se haya constituido en el foro técnico abre un conjunto de debates que marcan una vinculación conflictiva entre ambos organismos. Desde el COSIPLAN, los mega proyectos de infraestructura impulsados cobran relevancia estratégica, puesto que recorren obras hidroeléctricas, corredores bioceánicos, aeropuertos, conexiones viales, interconexiones y corredores ferroviarios, transporte multimodal, construcción de túneles y puentes binacionales, pasos de frontera, gasoductos, rutas, conectividad, etc.

Con la búsqueda de aumento del comercio intrarregional, la integración de las cadenas productivas, la inserción en el mercado internacional más competitiva y la contribución al desarrollo sostenible como horizontes (Documento Presentación Sec. Pro Témpore COSIPLAN, 2012; Cepal, 2011), se pone en funcionamiento todo un andamiaje institucional que, en el marco de la UNASUR busca llevar a cabo la integración física de la región sudamericana. Esto lleva a preguntarnos por las consecuencias de la incorporación del IIRSA en el nuevo organismo de la UNASUR para la infraestructura y el planeamiento en la integración sudamericana. Mientras que el proyecto IIRSA iba a ser cuestionado durante los momentos de rechazo al ALCA, la UNASUR iba a surgir con

duras críticas al neoliberalismo y sus impactos en la región sudamericana. Esto abrió múltiples debates en torno al cauce que tomarían los proyectos de infraestructura regional impulsados desde el COSIPLAN, en un nuevo período de regionalismo.

El COSIPLAN asume los 10 Ejes de Integración y Desarrollo propuestos por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), encontrando financiamiento en la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), los Estados argentino y brasileño, inversores privados, y otras instituciones financieras extranjeras. De aquí se desprende la compleja relación entre los capitales extranjeros, los organismos de financiación, los Estados, y las empresas locales representantes de los distintos sectores productivos implicados en los proyectos. Algunos análisis van a encontrar en estas grandes obras la profundización del extractivismo y el paradigma exportador que desde hace años aqueja la región favoreciendo los flujos de capital para el mercado global (Ceceña, 2009; Navarro, 2015; Zibech, 2016; Giacalone 2006). A su vez, un gran número de trabajos críticos de IIRSA la caracterizan como la herramienta que impulsó la materialización de la territorialidad neoliberal en Sudamérica (Ceceña, Aguilar, Motto Pablo, 2007; Villegas, 2013; Jiménez Cortés, 2015; Paola Martínez, 2013; Navarro, 2015; Zibechi, 2016). No obstante, surge preguntarnos cómo podemos pensar un organismo como el COSIPLAN, que nace en un escenario latinoamericano reconfigurado y caracterizado como “postliberal”, pero que al mismo tiempo retoma una iniciativa de proyectos que responde a una coyuntura de acumulación decididamente neoliberal como la IIRSA. En este cruce problemático radica parte del planteo y los interrogantes en torno a las estrategias del COSIPLAN desde Argentina y Brasil, a los cuales intentaremos referirnos de un modo preliminar en este trabajo.

En la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR realizada en Quito (Ecuador) en agosto del año 2009, va a ser lanzado el COSIPLAN. Gran parte de los debates<sup>4</sup> en el origen del COSIPLAN tuvieron que ver con las resistencias por parte de Venezuela a involucrar un organismo identificado con el neoliberalismo, en la nueva herramienta de unidad sudamericana que era UNASUR. Las mismas tensiones se generaban en torno a la consideración de los organismos de financiamiento como la CAF y el BID. Luego de varias discusiones en torno a esta iniciativa, finalmente se decidió incorporar a IIRSA en tanto foro técnico asesor de COSIPLAN.

---

4 El acercamiento a dichos debates se hace desde la información relevada a partir de entrevistas a informantes clave, ya que en los documentos formales se trabaja con los consensos y las síntesis a las que se arriba; con lo cual muchas veces se hace difícil reconstruir las divergencias en los procesos de negociación y toma de decisiones con el registro institucional.



Los Ejes de Integración<sup>5</sup> fueron concebidos para “privilegiar el desarrollo sustentable y actuar en la reducción de las asimetrías existentes en la región” (COSPLIAN, 2012). Además de retomar los antecedentes de IIRSA; esto es, los proyectos de infraestructura, se elaboraron otros dos instrumentos; la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)<sup>6</sup> y el Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022<sup>7</sup>. Son los estados miembros de UNASUR quienes se encargan de impulsar los API, según sus prioridades, y en conjunto con los Programas Territoriales de Integración (PTIs), quienes tienen la función tanto de los aspectos que hacen a la regulación como los de planificación territorial. En torno al impacto regional de estos propósitos de integración física, entre los 10 Ejes de Integración que agrupan distintos Estados en función de sus actividades económicas, productivas y comerciales, se encuentran salidas posibles tanto al océano Atlántico como al Pacífico.

En el Eje Capricornio<sup>8</sup>, existen 80 proyectos que recorren cuatro regiones con perfiles productivos diferentes entre Chile, Argentina, Paraguay y Brasil<sup>9</sup>. Entre estas regiones, las actividades económicas y productivas existentes incluyen soja, maíz, tabaco, arroz, yerba mate, té, algodón, cítricos, caña de azúcar, gas, petróleo, minería, ganadería, vitivinicultura, industrias química, textil, metalúrgica y metal mecánica; la pesca, el turismo y la logística portuaria. En cuanto a la participación de organismos de financiamiento y empresas en las obras y proyectos, existen empresas de capitales locales, como las constructoras brasileñas, adaptadas a la lógica transnacional en palabras de Ceceña (2009). A modo de ejemplo, en la realización de obras en 16 países de América Latina las empresas constructoras Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao, OAS y Camargo Correa crecieron en un 544% sus ganancias (SENA- Fobomade, 2012). Aquí aparece como fuente de financiamiento de los proyectos el banco brasileño BNDAES (Galacona, 2006). En el caso brasileño se observa cómo las políticas impulsadas desde el Estado se encuadran en acciones de las empresas privadas e inversiones en conjunto, a los fines de la inserción en el mercado internacional (SENA-Fobomade, 2012). Así, algunos análisis indican que estos proyectos generan

---

5 Los Ejes de Integración y Desarrollo son una “*franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y servicios logísticos. Esta franja es articulada por la **infraestructura de transporte, energía y comunicaciones** que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo*” (www.iirsa.org).

6 Aprobada en Brasilia en el año 2011 y ratificada en 2012 por los presidentes.

7 En este se otorgó prioridad a 31 proyectos.

8 El Eje de Capricornio incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay, y es un eje bioceánico, en el que se localizan importantes instalaciones portuarias tanto en el Atlántico como en el Pacífico. Representa un mercado de más de 49,9 millones de habitantes en un área de influencia de 2,8 millones de Km<sup>2</sup>. Cuenta con 80 proyectos en 10 grupos de inversión, y con un PIB de US \$228.939,9 millones, del cual el 88,3% se concentra entre Argentina y Brasil (en www.iirsa.org).

9 Está conformado por la región norte de Argentina (Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy), el estado de Rio Grande do Sul de Brasil, la región norte de Chile (Antofagasta, Atacama) y la región suroccidental de Paraguay. Las actividades económicas dominantes del Eje son la minería, la agricultura, la ganadería, la explotación forestal-maderera y la industria (Op. Cit.).

tal reacomodamiento territorial, que además de echar por tierra actores y actividades locales, condicionan el lugar de acuerdo a los parámetros de la acumulación capitalista más salvaje (Carlvahlo, 2012).

En un estudio de caso, Martínez (2013) analiza los impactos del IIRSA- COSIPLAN en Bolivia enfocada en los conflictos suscitados entre el Estado, las empresas y las comunidades, en relación a los impactos en los pueblos indígenas de las regiones implicadas en los proyectos<sup>10</sup>. Los artículos de Navarro (2015) y Giacalone (2006) vinculan las políticas del Estado brasileño con las empresas que impulsan estos grandes proyectos de infraestructura, enfatizando su rol de líder regional de cara al mercado global en el que emergen nuevos actores de peso como China, India y Rusia. Estos se refieren a las empresas brasileñas encargadas de desarrollar las obras de infraestructura que se beneficiaron, mostrando la articulación entre sectores corporativos y política exterior brasileña. Estos planteos sirven a las hipótesis de renovación del proyecto neodesarrollista de la Cepal, reconvertido a la luz de los nuevos contextos, con la injerencia de nuevos actores de peso internacional y con dinámicas de integración en infraestructura comandadas también por actores privados. También ponen de manifiesto la necesidad de indagar en las alianzas entre gobiernos y empresarios, tratándose de una dimensión física de la integración sudamericana que cobra relevancia particular. Independientemente de las conclusiones a las que los distintos estudios llegan, todos terminan por aludir a la disputa por los recursos naturales que existen en la región sudamericana, volviéndola estratégica ante los asuntos geopolíticos (Bruckmann, 2015). Este lugar estratégico de la región tiene que ver con sus recursos; los accesos al océano Atlántico y al Pacífico que le otorgan un lugar privilegiado para el comercio internacional; enormes reservas de agua dulce, tierras fértiles, gran biodiversidad, recursos minerales e hidrocarburos. De esta manera, quedan claras las múltiples tensiones y los escenarios de disputa que se abren con la implementación de estos grandes proyectos.

A los fines de analizar esta primera aproximación del planteo problemático del COSIPLAN en diálogo con los cambios en el escenario latinoamericano, retomamos algunos aspectos centrales que se destacan en el llamado regionalismo estratégico. Mónica Bruckmann (2015) y Maribel García Aponte (2014) intentan recuperar el concepto de soberanía desde las plataformas estatales en su vinculación con empresas estratégicas, para pensar los procesos de integración latinoamericana y caribeña de los últimos años. En estos trabajos se resalta el rol del Estado en tanto ente articulador que impulsa empresas estratégicas en la búsqueda de soberanía en áreas clave como la energía, el

---

10 La autora reconstruye lo sucedido en torno al conflicto por la carretera que atraviesa el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) y la hidroeléctrica de Cachuela Esperanza, incorporando los actores intervinientes y marcando críticas en relación al rol que el gobierno de Evo Morales ha tenido en torno a la defensa de las poblaciones afectadas (Martínez, 2013).

gas, el petróleo, las finanzas y los alimentos. De esta manera, Aponte considera que desde los gobiernos de turno se promueve todo un andamiaje estatal que coexiste con empresas de distinto tipo, para contrarrestar los efectos de la economía internacional, construyendo “empresas grannacionales”, dentro de las cuales PDV-SA es tomada como ejemplo. Así, pasan a controlarse recursos estratégicos desde lineamientos estatales, mediante la conformación en algunos casos de empresas mixtas. Esto se vincula con un escenario internacional en el cual se han transformado las relaciones entre el norte y el sur, así como entre países emergentes y centrales. Estas viejas conceptualizaciones encuentran ciertas limitaciones desde que asumen peso específico en Latinoamérica nuevos actores geopolíticos como China, en detrimento de EE.UU. La autora destaca entonces la centralidad que adquiere China, observable en los flujos de financiamiento que viene tejiendo con la región en cuanto a inversiones en distintos proyectos (Bruckmann, 2015).

Por ende, no se trata solamente de cuestiones de intercambio comercial, sino que entran en juego variables vinculadas con otros asuntos de relevancia estratégica como el conocimiento, la industrialización, los combustibles, la tecnología y otros sectores claves de la economía. Bajo la pretensión de estudiar estos procesos generales, las referencias a las dinámicas geopolíticas se vuelven centrales para analizar el escenario sudamericano contemporáneo y sus reconfiguraciones, en tanto lecturas de las relaciones de poder, tanto en su escala geográfica como desde su dimensión temporal (Cádiz, 2015). De esta manera, las autoras se proponen contribuir a una lectura de la integración latinoamericana desde la geopolítica de los recursos naturales y planteando la idea de soberanía, en una clave de disputa por los alimentos, las economías, las finanzas, la energía y el petróleo; y en un escenario mundial de disputa. En este plano, y dada la crisis que estalla en el año 2008, se plantean las tesis acerca de dos tipos de estatalidad en pugna; la del unipolarismo de tipo global, y la del multipolarismo llamada universal (Formento y Dierckxsens, 2016). Esto conlleva a renovadas luchas entre esquemas de poder que se configuran en el escenario mundial, donde el caos empieza a ser ley.

La concepción que subyace en este trabajo recorre la crisis del Estado desde una mirada que incluye los entramados que se tejen entre Estado, fuerzas sociales, corporaciones financieras, movimientos políticos y otros actores e instituciones. La obra de Antonio Gramsci (1984) contribuye a pensar las relaciones entre Estados y clases desde un plano internacional, con una visión del poder atravesando tanto los procesos productivos, como el Estado, en clave de luchas hegemónicas y relaciones de fuerzas. El enfoque crítico que sugieren otro conjunto de teorías más recientes que retoman a este pensador nos ofrece un marco para indagar en el proceso de integración incorporando actores y correlaciones de fuerza al interior de los marcos institucionales, y promoviendo lecturas que vayan más allá de considerar únicamente a los Estados como unidades analíticas, estudiando las relaciones

entre los distintos Estados miembro, su política exterior, las dinámicas integracionistas y el escenario geopolítico en el que se construyen (Katz, 2006; Kan, 2013; García Linera, 2010; Morgenfeld, 2011, Dupuy, Morgante, Salessi, 2014). Sobre la base de estos estudios y enfoques con los que se dialoga, se retoman aquellas perspectivas críticas que visualizan en la integración procesos conflictivos que se configuran en base a una multiplicidad heterogénea de factores y elementos a tener en cuenta en tres escalas de análisis provenientes del orden internacional, el escenario latinoamericano y las relaciones de fuerza que atraviesan los Estados argentino y brasileño.

### **Interrogantes abiertos en una nueva coyuntura.**

Nos hemos propuesto en este planteo preliminar de una investigación de alcance mayor, un primer acercamiento al problema de la integración física promovida por el COSIPLAN a partir de los diversos actores involucrados. Pretendemos indagar en el recorrido de las tramas de actores, proyectos e intereses para poner en evidencia qué dinámicas de integración, tensiones y conflictos emergen. A su vez, cabe en los tiempos actuales seguir indagando en torno a cómo se proyecta la UNASUR en el marco de una nueva geopolítica latinoamericana. Ante un mundo en proceso de transformación en todas sus dimensiones, son varios los interrogantes que emergen. La pregunta por el futuro del bloque ante las cada vez más contundentes y desafiantes dinámicas globalizadoras y estrategias de transnacionalización del poder puede extenderse al registro nacional de estos problemas. Es decir, ¿alcanza el regionalismo como construcción supranacional suficiente para enfrentar estas dinámicas en un cambio de época?.

El cambio en las correlaciones de fuerza de las coaliciones de gobierno de los Estados latinoamericanos en general, junto con situaciones concretas de golpes blandos como en Brasil, y permanentes hechos de desestabilización como en Venezuela, arrojan un escenario actual marcado por cierta inestabilidad que resulta en una compleja situación que asume múltiples dimensiones a tener en cuenta. Si consideramos que, son las contradicciones en el nivel internacional las que han generado condiciones para el impulso de un nuevo regionalismo de tipo estratégico (García Aponte, 2014) en clara oposición al período de regionalismo abierto, nos encontramos en la actualidad en una encrucijada que plantea posibilidades y desafíos aún vigentes. En este sentido cabe indagar en otros bloques y actores internacionales que se han configurado en estos tiempos, junto con los cuales es posible desequilibrar el poder internacional que ejercen históricamente las fracciones capitalistas norteamericanas y europeas. La pregunta por las posibilidades de generación de alianzas y acuerdos integracionistas en el presente cobra relevancia bajo esta nueva realidad multipolar.

## Bibliografía

- Amin, S. (2001). "Capitalismo, imperialismo, mundialización" en Resistencias mundiales (De Seattle a Porto Alegre) Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial/Editor. En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100726091549/2amin.pdf>
- Barrenengoa A. (2015) El proceso de integración latinoamericana: claves, conflictos y perspectivas de análisis. Cuestiones de Sociología, (13). Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn13a06>
- Beigel F. (2006) Vida, muerte y resurrección de las "teorías de la dependencia". Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano, Editorial CLACSO, Buenos Aires. pp. 287- 325.
- Bernal Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. pp. 1-22. Instituto Ibero-Americano Fundación Patrimonio Cultural Prusiano. <http://www.iberonline.de>
- Bernal Meza, R. (2008) "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". Revista Brasileira de Política Internacional 51, pp. 154- 178.
- Bieler A. y Morton A. (2013). "Hegemonía, orden mundial y cambio histórico: siguiendo el camino de la teoría crítica". Perspectivas neogramscianas en las relaciones internacionales". En Kan J. y Pascual R. "Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea". 1ra. Edición Imago Mundi. Buenos Aires. Cap. 2, p. 23-43.
- Briceño Ruiz, J. (2014) "Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Poshegemónico en América Latina". En Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina. San José (Costa Rica): Willy Soto Acosta Editor-FLACSO, pp. 23-34.
- Bruckmann M. (2015). Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Luxemburg. Imago Mundi.
- Bywaters, C. y Rodríguez, I. (2009). Unasur y la integración latinoamericana: propuesta de un nuevo modelo del regionalismo post liberal. Revista Encrucijada Americana, Año 3 n°1, Depto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Urtado, pp. 4-26.

- Cádiz A. (2015). Dinámica geopolítica contemporánea: la práctica espacial de la integración regional sudamericana. En Revista Contextualizaciones latinoamericanas. Depto. de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Universidad de Guadalajara, Mexico.
- Cardoso, FH y Faletto, E (1969). Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI, Bs. As.
- Carvalho G. (2011). FOBOMADE. Elementos para analizar los grandes proyectos de infraestructura en la Amazonía. Disponible en: <http://www.fobomade.org.bo/art-1259>.
- Ceceña, Aguilar y Motto (2007). Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana IIRSA. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. 1Ra de. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Colombo, S. y Roark, M. (2012) "UNASUR: integración regional y gobernabilidad en el siglo XXI." En Revista Densidades, N° 10. Versión electrónica, pp. 21-40.
- Comini, N. y Frenkel, A. (2014). "Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur." Revista Nueva Sociedad, N° 250, pp. 58-77.
- Comini, N. (2010). El rol del Consejo de Defensa de la unasur en los últimos conflictos regionales. En Revista Nueva Sociedad No 230. ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Dierckxsens W. y Formento W. (2016). Geopolítica de la crisis económica mundial. Globalismo vs. Universalismo. 1a ed, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fabro, 2016.
- Dupuy H., Morgante M., Salessi M. L. (2014). "Las economías emergentes: nuevos escenarios en la integración y la cooperación sur- sur". Ponencia presentada en VII Congreso del IRI, UNLP.
- Ferrer, A. (2007) Globalización, desarrollo y densidad nacional. En Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización, homenaje a Celso Furtado. Vidal, G.; Guillén R.
- Ferrer, A. (2008) "Densidad nacional y densidad regional", Revista Densidades N° 1, pp. 7-11.
- Formento W. y Merino G. (2011) "La crisis financiera global". Ed. Peña Lilo Continente.
- García Linera A. (2010). "El Estado en transición: Bloque de poder y punto de bifurcación". En Revista Casa de las Américas Nos 259- 260, p. 90-110.
- Giacalone R. (2006) "¿Una alianza entre izquierda y empresarios? En Revista Nueva Sociedad, 202, Marzo- Abril de 2006.
- Giacalone R. (2014) Iniciativa IIRSA y gobernabilidad en Mercosur, p. 29-50. En Mellado Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la

governabilidad en el Mercosur. Editor Manuel Cienfuegos Mateo. Lemer Editora, Córdoba. 2011.

-Gramsci, A. (1984): Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y el Estado moderno, Bs. As., Ed. Nueva Visión.

-Jiménez Cortés E. (2015). “Dilemas ecoterritoriales de la integración regional: IIRSA en las sociedades de Bolivia y Chile”. Informe Proyecto Becas de Investigación CLACSO-Asdi. Nivel B. Consolidación Académica.

-Kan, J. (2009). De la apertura comercial y la soberanía y autonomía regional. Un análisis de las tendencias de la integración latinoamericanas de las últimas décadas. El caso de UNASUR. En Ideação, Revista de Educação y Letras da Unioeste do Paraná, Volumen N° 12, N° 1, pp. 79-100.

-Kan, J. (2013) Relaciones internacionales, integración regional y política exterior: elementos para un abordaje desde la teoría crítica y esbozo de análisis del escenario latinoamericano reciente. Globalización. Revista de Economía, Sociedad y Cultura. México.

-Kan, J. (2015). “La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. 1a Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.

-Katz, C. (2006). “El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA”. 1a Ed. Buenos Aires, Luxemburg.

-Manzanal, M. (2007) “Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica”. En Manzanal, Mabel; Arqueros, Mariana y Nussbau-Mer, Beatriz (comps.) Territorios en construcción, Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto, pp.15-50. Bs. As.: CICCUS.

-Martínez P. (2013). Bolivia frente a la IIRSA- COSIPLAN ¿Entre el extractivismo y la integración?. Buenos Aires. CLACSO. Editorial

-Morgenfeld, L. (2011). “Argentina y América Latina ante un histórico dilema: unidos o dominados”. En Rebelia Revista Brasileira de Estudos Latinoamericanos. v. 1, N° 1, pp. 10-37.

-Morgenfeld, L. (2015). “Estados Unidos y sus vecinos del sur en las Cumbres de las Américas, de la subordinación al desafío”. Del Grupo de Trabajo CLACSO “Estudios sobre Estados”. Buenos Aires. En prensa.

-Musacchio A. (2003) Comercio exterior, inserción internacional y estrategias de desarrollo. Informe Económica, IMA, Buenos Aires.

-Navarro Rocha L. (2015). Acumulación por despojo en América Latina: los casos de IIRSA y COSIPLAN. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Pascual, R. (2013). Unasur. "La constitución de un soporte regional del poder soberano estatal". En "Integrados (?). Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea". 1ra. Edición Imago Mundi. Buenos Aires. Cap. 9, pp. 219-250.
- Páez Pérez P. (2012). "La nueva arquitectura financiera regional premisa, indispensable para la integración latinoamericana". En Perspectivas para la integración de América Latina. Instituto de Investigación Económica Aplicada ipea. Brasilia.
- Rapoport M. (2008). "UNASUR, contracara del panamericanismo. Publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía". [www.viva.org.co](http://www.viva.org.co).
- Rapoport M. (2010). "Las Políticas Económicas del la Argentina. Una Breve Historia". Editorial Booket, Buenos Aires.
- Riggiozzi, P. y Tussie, D. (2012) "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America", en Pía Riggiozzi y Diana Tussie (Eds.), The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America (Vol. 4, pp. 1-16). Dordrecht: Springer.
- Seitz Ana E. (2014) Paper : "Integración , infraestructura y agua: el caso IIRSA-COSIPLAN.
- Raffestin, C. (1993). Por uma Geografia do poder. San Pablo: Ática, San Pablo.
- Saguier M. (2013) Minería para el desarrollo integral en la estrategia de UNASUR. Documento de trabajo N°70. Área de Relaciones Internacionales FLACSO Argentina.
- Sanahuja, J. (2011). Multilateralismo y Regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. En "Pensamiento propio: Los desafíos del multilateralismo en América Latina". Edición Especial: CRIES Universidad de Guadalajara Universidad Iberoamericana, Bs. As. Argentina, pp. 117- 158.
- Sanahuja, J. (2009). 'Del regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. En Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe, n.º 7, pp. 11-54.
- Serbin, A. (2010). Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales. En Anuario CEIPAZ, N° 3, pp. 231-246.
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar. ¿Es Unasur la alternativa? En Revista Nueva Sociedad, N° 219, p. 145-156.
- Silveira, M. L. (2008) Los territorios corporativos de la globalización Geograficando. Año 3, N° 3, pp. 13-26. Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- Suárez Salazar, L. (2014). "La política hacia América Latina y el Caribe de la segunda presidencia



de Barack Obama: una mirada desde la perspectiva crítica”. Coloquio La soberanía, la hegemonía y la integración en las Democracias en Revolución en América Latina, convocado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y CLACSO. Quito.

-Villegas, P. (2013): Geopolítica de las Carreteras. CEDIB. Bolivia.

-Yaffar De La Barra M. A. (2012). UNASUR: un camino hacia la integración física para el desarrollo. En Perspectivas para la integración de América Latina. Instituto de Investigación Económica Aplicada ipea. Brasilia.

-Wallerstein I. (2005) Análisis de sistemas- mundo: una introducción. Traducción de Carlos Daniel Schroeder. Siglo XXI Editores, México.

-Zibechi R. (2016) Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA. Centro de Derechos Económicos y Sociales. Publicado en web.

-Zibechi R. (2006) IIRSA: la integración a la medida de los mercados, ALAI. Disponible en <http://alainet.org/active/11812&lang=es>

#### **Documentos y páginas web consultadas:**

CEPAL: (2011) Infraestructura para la integración regional. Alicia Bárcena, Antonio Prado, Hugo Altomonte, Ricardo Pérez. Chile. Documento de la Cepal sobre regionalismo abierto en América Latina y el Caribe 1994. América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial (1998) Página oficial de la Cepal [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

-MERCOSUR: Acta de Buenos Aires (1990) y Tratado de Asunción (1991).

-Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004). III Cumbre Presidencial Sudamericana.

-UNASUR: Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008). -“Acuerdo de la I reunión de ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR” (2013). Página oficial de Unasur. [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org)

-COSIPLAN (2011) Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. (2012) Plan de acción estratégico 2012-2022. Plan de Trabajo 2016 PRESIDENCIA PRO TEMPORE URUGUAY 2014-2016, VENEZUELA 2016-2017. Página oficial COSIPLAN [www.sig.cosiplan.unasursg.org/](http://www.sig.cosiplan.unasursg.org/)

-IIRSA: 2012 "Ejes de Integración y Desarrollo". 2013 "Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)". Página oficial IIRSA [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

-BID (2000) Un nuevo impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Disponible En

[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf)

- SENA-Fobomade (2012) Vuelve el “regionalismo abierto” cepalino y Unasur tropieza otra vez con la IIRSA. Disponible en <http://fobomade.org.bo/art-1642> (2012b) Brasil toma el Consejo de Infraestructura de UNSAUR y relanza la IIRSA. Disponible en <http://fobomade.org.bo/art-1589>